

⁹ Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М., 2003. – С. 82.

Заметина Тамара Владимировна*,
*профессор кафедры конституционного
и международного права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия»,
доктор юридических наук
(г. Саратов)*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Выборы – это легитимная и конституционно регламентированная форма волеизъявления граждан, основа народовластия и конституционного строя, политико-правовой институт формирования и реформирования органов государственной власти и местного самоуправления. Выборный способ институционализации государственной власти обеспечивает преемственность и политическую новацию структурных составляющих государственно-властного механизма, создает организационно-правовую основу реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти.

Объявленный Президентом курс на модернизацию политико-правовой системы, а также проводимые в обществе административная реформа, реформа федерализма и местного самоуправления обусловили необходимость корректировки и совершенствования российской избирательной системы и законодательства. Более чем пятнадцатилетний период развития института выборов в современной России позволяет выявить определенные тенденции в этой сфере.

На формирование Российской избирательной системы, институт выборов в целом, определенное влияние оказали процессы глобализа-

* © Заметина Т.В., 2012

ции. Несмотря на все трудности переходного периода, международные избирательные стандарты в российском избирательном законодательстве нашли свое адекватное отражение. Международные избирательные стандарты можно определить в качестве эталона, образца правового регулирования общественных отношений в сфере выборов органов публичной власти.

Содержание универсальных международных избирательных стандартов составляют положения ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.¹, ст. 25 Международного пакта ООН о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.², ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г.³, ст. 1 Конвенции о политических правах женщин от 20 декабря 1952 г.⁴, ст. 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г.⁵, ст. 2, 4 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам от 18 декабря 1992 г.⁶. Следует также принимать во внимание то обстоятельство, что на сегодняшний день отсутствует единый международный документ, закрепляющий избирательные стандарты, нормы международного права в этой сфере нуждаются в кодификации.

Стандарты подлинных (свободное волеизъявление народа), периодических (выборы проводятся в сроки, установленные законом), нефальсифицированных (законодательно закреплены гарантии легитимности голосования) выборов при всеобщем, равном избирательном праве, путем тайного голосования нашли отражение в действующей Конституции Российской Федерации 1993 года (ст.ст. 3, 32), спроецированы в статьях 3 (Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдумов), 4 (Всеобщее избирательное право и право на участие в референдуме), 5 (Равное избирательное право и право на участие в референдуме), 6 (Прямое избирательное право и право на участие в референдуме), 7 (Тайное голосование), 9 (Обязательность проведения выборов) Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ в редакции от 16 октября 2012 года №173-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референ-

думе граждан Российской Федерации»⁷, другие федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации.

При этом фактически отсутствуют специальные международные гарантии принципа независимости в деятельности избирательных комиссий, что приводит в России к нарушениям указанного принципа. Так, например, в Особом мнении члена ЦИК России Е.И. Колюшина о Протоколе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов Президента РФ 2012 г. отмечается, что беспристрастность и самостоятельность избирательных комиссий в России на практике не обеспечивается, «большинством избирательных комиссий руководят члены или представители правящей партии, работники местных администраций и зависимых от них бюджетных организаций, выдвинутых в состав комиссий не только самой партией, но и многочисленными собраниями избирателей, порядок проведения которых законом не регламентирован, какие-либо механизмы проверки реальности таких собраний недоступны общественности», «вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны органов и должностных лиц исполнительной власти нередко носит латентный характер, а в случае его выявления не наказывается либо выносятся символические наказания»⁸.

Федеральным законом от 2 мая 2012 г. были установлены дополнительные ограничения пассивного избирательного права граждан (в частности, не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями)⁹. Поскольку на конституционном уровне указанные ограничения субъективных избирательных прав не определены, очевидно, что законодатель, создавая правовые препятствия проникновения криминалитета во власть, исходил из приоритета государственных интересов в данном вопросе.

Всеохватывающие процессы политической, правовой и экономической интеграции в рамках международного сообщества определяют необходимость унификации принципов избирательного права совре-

менных демократических государств, значимость законодательного установления универсальных гарантий подлинного народовластия.

Процесс совершенствования, оптимизации избирательного законодательства способствовал формированию новой избирательной технологии политического волеизъявления граждан, системы дополнительных гарантий реализации и защиты избирательных прав граждан и других участников избирательного процесса.

С 1993 года было принято три рамочных закона, регламентировавших порядок выборов в публичные органы власти Российской Федерации. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» от 6 декабря 1994 года наметил лишь контуры избирательной системы России, закрепив основные принципы избирательного права (принципы всеобщего, равного, прямого и тайного голосования – ст. 4-7 ФЗ) и стадии избирательного процесса. Небольшой объем нормативного акта (10 глав, 36 статей), отсутствие четких представлений о степени правовой регламентации избирательного процесса привели к фрагментарности правового регулирования избирательных отношений.

Федеральным законом от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были расширены принципы избирательного права за счет включения принципов периодичности (ст.8) и обязательности (ст. 9) выборов. Статья 11 устанавливала гарантии избирательных прав граждан на проведение выборов при отсутствии закона субъекта Российской Федерации о выборах, впервые в закон были включены вопросы, посвященные референдуму.

Федеральным законом от 30 марта 1999 года были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁰. Учитывая, что Федеральным законом от 11 апреля 1998 года была ратифицирована Европейская Хартия местного самоуправления¹¹, ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» была дополнена положением о том, что на основании международных договоров Рос-

сийской Федерации и в порядке, установленном законом, предоставила иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории соответствующего муниципального образования, право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Действующий Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года в редакции от 16 октября 2012 года характеризуется предельной детализированностью правового регулирования стадий избирательного процесса, конкретизацией юридических гарантий избирательных прав и свобод граждан Российской Федерации и других участников избирательного процесса.

Активизация роли политических партий в государственной и общественной жизни обусловила трансформацию избирательной системы России. Движение от мажоритарной, смешанной, к пропорциональной избирательной системе происходило в связи с нарастающими процессами демократизации и развития институтов гражданского общества, партийной системы России. Если к моменту принятия Конституции Российской Федерации 1993 года российская многопартийность как элемент демократического политического режима находилась в стадии организационно-правового становления, то впоследствии, по мере развертывания демократических институтов и процедур, правовой институционализации (принятие Федерального закона «О политических партиях» 2001 года) происходило расширение сферы участия политических партий в жизни общества.

Партии как институты гражданского общества призваны выявлять наиболее значимые интересы социально дифференцированного общества с целью их выражения и последовательного отстаивания в парламенте. Создание массовых партий призвано препятствовать распылению голосов электората, выявлению наиболее значимых общественных потребностей, повышению конструктивной структурированности парламента.

Действующее избирательное законодательство свидетельствует об особой государственной поддержке парламентских партий. Поддержка парламентских партий направлена на укрепление партийной системы, формирование её институционального каркаса, политического авангарда, пользующегося широкой поддержкой российского общества. Только развитая партийная система способна обеспечить необратимость демократических преобразований в стране, эффективность функционирования основ конституционного строя. В условиях дифференцированности российского социума парламентские партии выступают политическим инструментом консолидации разнородных социальных интересов.

Глава 7 Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ в ред. от 2 октября 2012 г. 157-ФЗ предусматривает государственное финансирование политических партий, если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, или зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании¹².

Активизация роли партий в процессе принятия и реализации решений органов государственной власти и местного самоуправления способствовала и более четкому структурированию этих политических объединений, усилению партийной дисциплины, укреплению внутрипартийных связей, введению «партийного мандата».

В соответствии с Федеральным законом от 12 июля 2006 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» в Федеральный закон «О политических партиях» было включено положение, согласно которому политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах

местного самоуправления граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий.

Этим же Федеральным законом были внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с ч. 1.1 ст. 12 депутат, избранный в составе списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, не вправе выйти из фракции, в которой он состоит. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран.

Идея «партийного мандата» была последовательно закреплена в нормативных предписаниях, посвященных статусу депутата, вопросам организации работы фракций в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Юридическое закрепление «партийного мандата» ставит своей целью повысить ответственность политических партий перед избирателями, сократить конъюнктурные переходы депутатов из одной фракции в другую, укрепить партийную дисциплину и повысить доверие населения к федеральным и региональным законодательным органам.

Вместе с тем в иерархии политико-правовых ценностей подобная трактовка принципа предоставления мандата ставит интересы партии выше ценностей демократии, принципов конституционности, законности, независимости и свободы волеизъявления.

В этом контексте следует принимать во внимание ряд решений Конституционного Суда РФ, подчеркивающих приоритетность политического волеизъявления народа в этом вопросе. «Участвуя в законотворчестве и осуществлении других функций, возложенных в системе народовластия на парламент, – отметил орган конституционного контроля, – депутат является представителем всего народа (в общероссийском парламенте) или представителем всех граждан, проживающих в субъекте Российской Федерации (в законодательном органе государственной власти данного субъекта Российской Федерации),

при этом он связан лишь Конституцией Российской Федерации и своей совестью¹³. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. №4-П по делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой, Конституционный Суд РФ констатировал, что «депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти становятся носителями государственной власти в силу принципов народного суверенитета и многопартийности, в результате свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа и осуществляют свои полномочия на основе принципа независимости парламентария – в пределах и формах, определяемых Конституцией Российской Федерации и конкретизирующими ее законами». Поэтому пункт 1.1 статьи 12 указанного Федерального закона «не запрещает выход депутата по собственной воле из политической партии и не предусматривает такой запрет в качестве ограничения депутатской деятельности, – на депутата в случае выхода его из политической партии не может быть распространено предписание пункта 1.4 той же статьи, т.е. досрочное прекращение полномочий депутата вследствие его выхода из партии недопустимо». Положение «депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран» означает, что депутат не вправе поменять свою партийную принадлежность, но не исключает беспартийности депутата, вышедшего из партии, по списку которой он избран¹⁴.

Процесс совершенствования, оптимизации избирательного законодательства должен способствовать формированию новой избирательной технологии политического волеизъявления граждан, системы дополнительных гарантий независимости избирательных комиссий, реализации и защиты избирательных прав граждан и других участников избирательного процесса.

* См.: Международное публичное право: Сборник документов. М., 1996. – Т. 1. – С. 460.

² См.: Ведомости ВС ССР. – 1976. – №17. – Ст. 291.

³ См.: Ведомости ВС ССР. – 1969. – №25. – Ст. 219.

⁴ См.: Действующее международное право. М., 1997. – Т. 2. – С. 45.

⁵ См.: Ведомости ВС ССР. – 1982. – №25. – Ст. 464.

⁶ См.: Московский журнал международного права. – 1993. – №2. – Ст. 170.

⁷ См.: СЗ РФ. – 2002. – №24. – Ст. 2253; Российская газета. – №242. – 2012. -19 октября.

⁸ См.: Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2012. – №3 (285). – С. 328.

⁹ См.: СЗ РФ. – 2012. – №19. – Ст. 2275.

¹⁰ См.: СЗ РФ. – 1999. – №14. – Ст. 1635.

¹¹ См.: СЗ РФ. – 1998. – №15. – Ст. 1695.

¹² СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950; 2012. – №41. – Ст. 5522.

¹³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // СЗ РФ. – 2002. – №16. – Ст. 1601.

¹⁴ СЗ РФ. – 2012. – №11. – Ст. 1356.